



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 3303 del 2023, proposto da Consorzio di Cooperative Sociali Metropolis - Società Cooperativa Onlus, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED], con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio [REDACTED] in Roma, [REDACTED];

contro

Comune di Molfetta, non costituito in giudizio;

nei confronti

Chàrisma Società Cooperativa Sociale Onlus, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato [REDACTED], [REDACTED], con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Roma, [REDACTED];

Bottega dell'Arte, Cooperativa Sociale - Onlus, [REDACTED], Società Cooperativa Sociale - Onlus, non costituite in giudizio;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia (Sezione Terza) n. 244/2023, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

visto l'atto di costituzione in giudizio di Chàrisma Società Cooperativa Sociale Onlus;

visti tutti gli atti della causa;

relatore nell'udienza pubblica del giorno 14 novembre 2024 il Cons. [REDACTED] e uditi per le parti gli avvocati [REDACTED], [REDACTED] in proprio e in delega dell'avv. [REDACTED], e [REDACTED];

ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. La Società cooperativa Metropolis (nel prosieguo anche solo Metropolis) è un Consorzio di cooperative sociali che opera nel settore dei servizi socio-sanitari ed educativi e gestisce in Molfetta un Centro Sociale Polivalente per anziani denominato "Il Porto".
2. Riferisce di avere appreso dell'apertura di un Centro Polivalente per la Terza Età nei locali della [REDACTED] e di avere, con istanza del 22 ottobre 2020, chiesto l'accesso a tutta la relativa documentazione.
3. Acquisiti i documenti, Metropolis ha proposto ricorso dinanzi al TAR Puglia lamentando come nei locali della [REDACTED] fosse inibito ospitare l'attività della Cooperativa Chàrisma perché avente ad oggetto lo svolgimento di un servizio sociale di natura economica e, in quanto tale, caratterizzato dal perseguimento del cd. lucro oggettivo (volto alla copertura dei costi di produzione del servizio con le entrate ad esso correlate).
4. Il TAR ha respinto il ricorso con sentenza n. 244/2023.
5. Di tale sentenza, Metropolis ha chiesto la riforma con rituale e tempestivo atto di appello affidato alle seguenti censure così rubricate: *"I. Erroneità della sentenza del TAR Puglia n. 244/2023 per travisamento dei fatti di causa; violazione dell'art. 112 c.p.c. per mancata pronuncia e corrispondenza tra chiesto e pronunciato; violazione e falsa applicazione dell'art. 128 del D.Lgs. n. 112/1998, degli artt. 1, 5 e 17 della L. n. 328/2000, degli artt. 8 e 71 del D.Lgs. n. 117/2017, degli artt. 19 e 47 della L.R. Puglia n. 19/2006, degli artt. 32, 104 e 106 del R.R. Puglia n. 4/2007; dell'art. 831 cod. civ.; degli artt. 15 e 16 della L. n. 222/1985; degli artt. 1 e 2 della L. n. 206/2003, dell'art. 1 della L.R. Puglia n. 4/1994; oltre che degli artt. 23 e 33.1 delle NTA del Comune di Molfetta; II. Erroneità della sentenza del TAR Puglia n. 244/2023 per omessa pronuncia"*.
6. Ha resistito al gravame, chiedendone il rigetto, Chàrisma Società Cooperativa Sociale Onlus.
7. Alla udienza pubblica del 14 novembre 2024 il ricorso è stato trattenuto per la decisione.

DIRITTO

8. Giunge all'esame del Collegio il ricorso in appello proposto dal Consorzio di Cooperative Sociali Metropolis – Società Cooperativa Onlus, avverso la sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia n. 244/2023, con la quale il medesimo TAR ha respinto il ricorso proposto avverso:
 - a) il silenzio inadempimento - sub specie di mancata risposta - alla diffida inviata a mezzo p.e.c. prot. n. 3249 del 31 luglio 2020;
 - b) la Determinazione dirigenziale n. 1186 del 19 ottobre 2020 ad oggetto l'*"Autorizzazione al funzionamento del Centro sociale polivalente per anziani (art. 106 R.R. n.04/2007 e smi) denominato Chicco di Frumento, gestito dalla Soc. Cooperativa Sociale Charisma, sito in [REDACTED]"* e di tutti gli atti e/o pareri in essa richiamati, ancorché non conosciuti".

9. La decisione del primo Giudice si articola, in sintesi, nei seguenti punti:

a) la censurata autorizzazione è stata rilasciata ai sensi dell'articolo 106 del regolamento regionale 18 gennaio 2007, n. 4 (successivamente modificato dai regolamenti 10 febbraio 2010, n. 7, e 26 marzo 2021, n. 3), per il quale (Tipologia e carattere; destinatari) *“Il centro sociale polivalente è una struttura aperta alla partecipazione anche non continuativa di anziani autosufficienti, alle attività ludico-ricreative e di socializzazione e animazione, in cui sono garantite le prestazioni minime connesse alla organizzazione delle suddette attività, ai presidi di garanzia per la salute e l'incolumità degli utenti durante lo svolgimento delle attività del centro. Gli interventi e le attività all'interno e all'esterno del Centro devono consentire di contrastare l'isolamento e l'emarginazione sociale delle persone anziane, di mantenere i livelli di autonomia della persona, di supportare la famiglia”*;

b) le norme regolamentari costituiscono attuazione della legge regionale 10 luglio 2006, n. 19, che si prefigge l'organizzazione nel territorio regionale di *“un sistema integrato d'interventi e servizi sociali per le persone, le famiglie e i nuclei di persone, al fine di garantire la qualità della vita, le pari opportunità, la non discriminazione e i diritti di cittadinanza, operando per prevenire, eliminare o ridurre gli ostacoli alla piena inclusione sociale derivante da condizioni di disabilità, di bisogno e di disagio individuale e familiare, da inadeguatezza di reddito, difficoltà sociale e condizioni di non autonomia, in coerenza con gli articoli 2, 3 e 38 della Costituzione”* (articolo 1);

c) le parti in causa si qualificano essenzialmente come cooperative sociali appartenenti al Terzo Settore, tutte autodesignandosi organizzazioni non lucrative di utilità sociale, per quanto la denominazione non sia più attuale; tra queste la Chàrisma ha altresì prodotto la documentazione a riprova della propria qualità, compresa l'iscrizione al registro unico nazionale, ex articolo 41 del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117;

d) in base all'articolo 4, comma 1, del decreto legislativo, n. 117/2017, *“Sono enti del Terzo settore le organizzazioni di volontariato, le associazioni di promozione sociale, gli enti filantropici, le imprese sociali, incluse le cooperative sociali, le reti associative, le società di mutuo soccorso, le associazioni, riconosciute o non riconosciute, le fondazioni e gli altri enti di carattere privato diversi dalle società costituiti per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale mediante lo svolgimento, in via esclusiva o principale, di una o più attività di interesse generale in forma di azione volontaria o di erogazione gratuita di denaro, beni o servizi, o di mutualità o di produzione o scambio di beni o servizi, ed iscritti nel registro unico nazionale del Terzo settore”*;

e) il senso, culturale e giuridico, di queste formazioni e la correlativa possibilità di adottare, *“in relazione ad attività a spiccata valenza sociale, un modello organizzativo ispirato non al principio di concorrenza ma a quello di solidarietà”* sono stati chiariti dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 131/2020, richiamata anche dal parere del Consiglio di Stato, sezione atti normativi, 12 aprile-3 maggio 2022, n. 802;

f) il consorzio ricorrente dubita della compatibilità urbanistica del centro; esso è ubicato in un compendio immobiliare rientrante nella [REDACTED], utilizzabile dalla Chàrisma in forza di un di comodato gratuito; la zona è tipizzata B1 per essere destinata a *“collegi e convitti, educandati, ricoveri, orfanotrofi, ospizi, conventi, seminari, caserme”*, ai sensi dell’articolo 33.1 delle norme tecniche di attuazione del piano regolatore generale.

g) sintetizzando le censure e menzionando solo i riferimenti normativi più rilevanti, secondo la prospettazione attoria, da un lato (pagine 4 e 5 del ricorso), tale destinazione urbanistica sarebbe incompatibile con l’attività del centro per anziani perché *“la Società controinteressata è stata autorizzata a gestire un servizio con fine di lucro”* (in contrasto con l’articolo 1 della legge regionale 4 febbraio 1994, n. 4) e, dall’altro, *“le vigenti disposizioni normative”* [articolo 831 del codice civile e articoli 1, 2 e 3 della legge 1 agosto 2003, n. 206] *“non consentono il trasferimento anche d’uso di immobili della Chiesa cattolica a privati per lo svolgimento di attività commerciali e a fini di lucro”* (pagina 6 del ricorso);

h) il presupposto da cui parte il ricorrente nei suoi rilievi (ovvero che la Chàrisma svolga un’attività a scopo di lucro) è chiaramente smentita dalla pertinente normativa e ciò travolge tutta la sua costruzione argomentativa;

i) a questa conclusione si devono solo aggiungere due ulteriori osservazioni in ordine ai rilievi del ricorrente: nel suo ragionamento, per un verso, il deducente sembra non distinguere tra la gratuità dei servizi resi (che pretende per l’altrui attività) e l’assenza dello scopo lucrativo e, per l’altro, dà un’interpretazione dell’articolo 33.1 delle norme tecniche di attuazione che non ne coglie il senso; esso invero si riferisce in genere a quelle attività che oggi definiamo come servizi educativi, sociali e alla persona ma che, nelle norme tecniche, sono descritte attraverso un lessico obsoleto;

l) quanto alla richiesta declaratoria di illegittimità del silenzio serbato dall’Amministrazione municipale a fronte delle istanze di esercitare l’autotutela, essa è inammissibile, non essendo configurabile alcun obbligo per il Comune di attivarsi in tal senso.

10. L’appellante, in sintesi, contesta la ricostruzione del TAR sulla base dei seguenti argomenti:

a) in primo grado l’appellante ha premesso come l’oggetto del giudizio fosse *“principalmente, l’illegittimo utilizzo di locali di pertinenza di una Parrocchia (e di proprietà della Chiesa Cattolica) per la gestione, da parte di un soggetto terzo-privato e con fine di lucro, di un centro sociale per anziani e, pertanto, l’erronea autorizzazione rilasciata dal Comune di Molfetta alla sua apertura, anche in violazione della disciplina urbanistica”*;

a.1.) la questione dello scopo di lucro è stata posta in termini “oggettivi” (in relazione all’attività autorizzata) e non “soggettivi” (senza alcun riferimento, quindi, alle finalità statutarie proprie dello specifico soggetto autorizzato); questo fulcro argomentativo sarebbe sfuggito al TAR;

a.2.) sarebbe viziata la conclusione a cui giunge il TAR, per cui *“il presupposto da cui parte il ricorrente nei suoi rilievi (ovvero che la Chàrisma svolga un’attività a scopo di lucro) è chiaramente smentita dalla pertinente normativa e che ciò travolge tutta la sua costruzione argomentativa”*; ugualmente erronea risulterebbe la successiva parte motiva;

a.3.) il principio di solidarietà che governa l’esercizio dei servizi sociali non esclude il rilievo economico degli stessi, soprattutto laddove – come nella specie – essi sono caratterizzati da un rapporto tra fornitore del servizio e utente che richiede la partecipazione finanziaria di terzi (gli enti pubblici locali preposti all’erogazione dei fondi necessari a consentire l’espletamento del servizio stesso) e della famiglia dell’utente secondo il reddito di essa;

a.4.) andrebbe quindi condotto un esame caso per caso, in ossequio a quello che la Corte di Giustizia UE ha definito il cd. *“test di concorrenza”*;

a.5.) nell’ordinamento interno, già la definizione contenuta nell’art. 128 d.lgs. 112/98 – a mente del cui secondo comma: *“per servizi sociali si intendono tutte le attività relative alla predisposizione ed erogazione di servizi, gratuiti ed a pagamento, o di prestazioni economiche destinate a rimuovere e superare le situazioni di bisogno e di difficoltà che la persona umana incontra nel corso della sua vita”* – renderebbe evidente come tali servizi consistano nell’erogazione di prestazioni, il cui valore economico prescinde dall’essere gratuite o a pagamento per chi ne beneficia, ma deriva dalla specifica modalità di svolgimento del servizio;

a.6.) sulla stessa linea, la successiva *“Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali”* di cui alla L. 328/2000, in coerenza con gli articoli 2, 3 e 38 della Cost., prevede da parte dello Stato italiano la predisposizione di interventi e servizi sociali finalizzati a promuovere la qualità della vita, le pari opportunità, la non discriminazione, quali contenuto essenziale del diritto di cittadinanza, e a contrastare le situazioni di disabilità, di bisogno, di disagio individuale e familiare, derivanti da inadeguatezza del reddito, difficoltà sociali, condizioni di non autonomia (v. art. 1);

a.7.) nell’art. 5 comma 2, dedicato al *“Ruolo del Terzo Settore”*, si legge: *“Ai fini dell’affidamento dei servizi previsti dalla presente legge, gli enti pubblici ... promuovono azioni per favorire la trasparenza e la semplificazione amministrativa nonché il ricorso a forme di aggiudicazione o negoziali che consentano ai soggetti operanti nel terzo settore la piena espressione della propria progettualità, avvalendosi di analisi e di verifiche che tengano conto della qualità e delle caratteristiche delle prestazioni offerte e della qualificazione del personale”*; si tratta di attività di natura economica; la conferma si avrebbe dal successivo art. 17 che prevede *“Titoli per l’acquisto di servizi sociali”*, in quanto l’accesso alla maggior parte delle prestazioni sociali è subordinato a logiche selettive parametriche alla *“gravità”* del bisogno e alla disponibilità di risorse;

a.8.) correlativamente, il *“Codice del Terzo Settore”* stabilisce, all’art. 8, che: *“Il*

patrimonio degli enti del Terzo settore, comprensivo di eventuali ricavi, rendite, proventi, entrate comunque denominate è utilizzato per lo svolgimento dell'attività statutaria ai fini dell'esclusivo perseguimento di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale" (comma 1); *"Ai fini di cui al comma 1, è vietata la distribuzione, anche indiretta, di utili ed avanzi di gestione, fondi e riserve comunque denominate a fondatori, associati, lavoratori e collaboratori, amministratori ed altri componenti degli organi sociali, anche nel caso di recesso o di ogni altra ipotesi di scioglimento individuale del rapporto associativo"* (comma 2); tali soggetti, pur non potendo avere né perseguire un *"lucro soggettivo"* (comma 2), svolgono attività oggettivamente lucrative e tali da generare *"eventuali ricavi, rendite, proventi, entrate"* (comma 1);

a.9.) la L.R. 19/2006, nel dettare la *"Disciplina del sistema integrato dei servizi sociali per la dignità e il benessere delle donne e degli uomini in Puglia"*, prevede, all'art. 19, che *"La Regione e gli enti locali riconoscono il ruolo e la rilevanza sociale ed economica dei soggetti del terzo settore e valorizzano l'apporto delle organizzazioni di volontariato, delle cooperative sociali e delle associazioni di promozione sociale, degli enti di patronato e delle fondazioni attraverso azioni per il sostegno e la qualificazione dei soggetti operanti"*;

a.10.) il successivo art. 47 stabilisce che *"centri sociali polivalenti per disabili, minori e anziani consistono in strutture aperte alla partecipazione anche non continuativa di utenti alle attività ludico-ricreative, di socializzazione, di animazione, in cui sono garantite le prestazioni minime connesse alla socializzazione, alla organizzazione delle attività, ai presidi di garanzia per la salute e l'incolumità degli utenti durante lo svolgimento delle attività del centro"* (co. 14), definendo tutta una serie di attività e prestazioni dall'ineludibile contenuto *"economico"* quanto all'organizzazione richiesta per il loro svolgimento (sul punto, poi, si v. anche l'elencazione delle caratteristiche che il Regolamento Regionale n. 4/2007 prescrive per i centri aperti polivalenti per minori e per anziani, rispettivamente agli artt. 104 e 106);

a.11.) la medesima disciplina regionale prevede *"i criteri per la definizione delle tariffe da corrispondere per l'acquisto di servizi e/o quale controprestazione economica per i servizi erogati mediante titolo di acquisto, e che i soggetti gestori di strutture e servizi assumono come riferimento per l'esercizio delle attività"* (art. 32 R.R. 4/07);

a.12.) a certificare la rilevanza economica dei servizi per cui è causa è intervenuta la D.G.R. Puglia 54/2017 a dare attuazione al richiamato art. 32 R.R. 4/17 e determinare la *"tariffa/costo standard di riferimento regionale per le prestazioni erogate dal centro socio educativo diurno, dalla ludoteca, dai servizi educativi e per il tempo libero, e dal centro aperto polivalente per minori, di cui agli artt. 52, 89, 103 e 104 del Regolamento Regionale n. 4/2007 e s.m.i."*;

a.13.) la disciplina di favore sotto il profilo urbanistico non opererebbe per i locali dove vengono svolte quelle attività di natura economica, tra cui quelle per cui è causa e che danno luogo al lucro oggettivo dell'attività produttiva, alla cui cognizione e

confronto il TAR si sarebbe sostanzialmente sottratto;

a.14.) nel caso di specie sarebbe ostativa alla compatibilità urbanistica dell'attività autorizzata in favore della controinteressata la circostanza che questa verrebbe svolta all'interno di locali parrocchiali; sarebbe rilevante il divieto contenuto nel secondo comma dell'art. 831 cod. civ., per cui *"Gli edifici destinati all'esercizio pubblico del culto cattolico, anche se appartengono a privati, non possono essere sottratti alla loro destinazione neppure per effetto di alienazione, fino a che la destinazione stessa non sia cessata in conformità delle leggi che li riguardano"*;

a.15.) in base al combinato disposto degli artt. 15 e 16 L. 222/85 (recante *"Disposizioni sugli enti e beni ecclesiastici in Italia e per il sostentamento del clero cattolico in servizio nelle diocesi"*) posto che *"Gli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti possono svolgere attività diverse da quelle di religione o di culto"*, si distinguono tra: *"a) attività di religione o di culto quelle dirette all'esercizio del culto e alla cura delle anime, alla formazione del clero e dei religiosi, a scopi missionari, alla catechesi, all'educazione cristiana; b) attività diverse da quelle di religione o di culto quelle di assistenza e beneficenza, istruzione, educazione e cultura e, in ogni caso, le attività commerciali o a scopo di lucro"*;

a.16.) con specifico riguardo alle attività riconducibili ai servizi sociali per cui è causa, la L. 206/03 stabilisce che *"In conformità ai principi generali di cui al capo I della legge 8 novembre 2000, n. 328, e a quanto previsto dalla legge 28 agosto 1997, n. 285, lo Stato riconosce e incentiva la funzione educativa e sociale svolta nella comunità locale, mediante le attività di oratorio o attività similari, dalle parrocchie e dagli enti ecclesiastici della Chiesa cattolica..."* (art. 1, comma 1), precisando che *"Sono considerati a tutti gli effetti opere di urbanizzazione secondaria, quali pertinenze degli edifici di culto, gli immobili e le attrezzature fisse destinate alle attività di oratorio e similari dagli enti di cui all'articolo 1, comma 1"* (art. 2);

a.17.) la L.R. 4/94, nel dettare *"Norme in materia di edilizia di culto e di utilizzazione degli oneri di urbanizzazione"* quanto alla Regione Puglia, definisce all'art. 1 gli *"edifici di culto ed opere annesse destinate all'esercizio dello stesso"*, individuandoli nei seguenti: *"- gli immobili destinati al culto, anche se articolati in più edifici; - le strutture funzionalmente connesse con le attività per l'esercizio del culto; - gli immobili adibiti, nell'esercizio del ministero pastorale, ad attività educative, culturali, sociali, ricreative e di ristoro che non abbiano fini di lucro; - gli immobili destinati alla formazione del clero; - gli immobili sedi di istituti di istruzione religiosa"*; il successivo art. 3 stabilisce che i *"Comuni, entro il 31 marzo di ogni anno, devolvono alle competenti autorità religiose una somma non inferiore al sette per cento dei contributi loro spettanti per oneri di urbanizzazione secondaria"*;

a.18.) da tale quadro deriverebbero i seguenti corollari:

- le attività di lucro si distinguono da quelle di culto;
- le attività di lucro oggettivo non possono essere svolte nei locali dedicati al culto, nemmeno da enti privi di fine di lucro soggettivo;

- le attività di lucro, se svolte nei locali dedicati al culto, li sottraggono alla destinazione religiosa, vincolata dal loro carattere di opera di urbanizzazione secondaria e, perciò, specificamente finanziate, ad iniziare dalla gratuita concessione di suolo obbligatoriamente conferito al Comune dai lottizzanti;

a.19.) si deve richiamare la decisione della Commissione Europea 19.12.2012, secondo cui *«...anche un ente senza fine di lucro può svolgere attività economica, cioè offrire beni o servizi sul mercato; la Commissione ha osservato che anche laddove un'attività abbia una finalità sociale, questa non basta da sola a escluderne la classificazione di attività economica. È necessario, quindi, al fine dell'esclusione del carattere economico dell'attività, che quest'ultima sia svolta a titolo gratuito, ovvero dietro versamento di un importo simbolico»*;

a.20.) ne deriverebbe che le attività rientranti nei “servizi per il culto” ai sensi dell’art. 33.1 delle NTA - che la sentenza appellata riferisce “a quelle attività che oggi definiamo come servizi educativi, sociali e alla persona ma che, nelle norme tecniche, sono descritte attraverso un lessico obsoleto” - possono essere svolte, nei locali ecclesiastici destinati al culto, dai soli soggetti ecclesiastici e non anche da terzi in via autonoma, escluso quindi il caso della semplice coadiuvazione del parroco nelle attività di oratorio; le attività, invece, rientranti nei servizi sociali per cui è causa, stante la natura economica che li caratterizza, non potrebbero essere svolte all’interno dei locali ecclesiastici destinati al culto (perché con questo incompatibili): né dai soggetti ecclesiastici né, tanto meno, da terzi;

b) la sentenza sarebbe anche viziata per omessa pronuncia;

b.1.) il TAR ha ritenuto “sufficiente invece constatare che il presupposto da cui parte il ricorrente nei suoi rilievi (ovvero che la Chàrisma svolga un’attività a scopo di lucro) è chiaramente smentita dalla pertinente normativa e che ciò travolge tutta la sua costruzione argomentativa”; in tal modo il TAR non avrebbe valutato la «costruzione argomentativa» della ricorrente; l’omissione di pronuncia, pertanto, induce l’appellante a riproporre i motivi di diritto avanzati in primo grado che sarebbero rimasti privi di sindacato.

11. Le censure, così sintetizzate, possono a questo punto essere esaminate. Si può prescindere dall’esame delle eccezioni preliminari sollevate dalla controinteressata (memoria depositata il 18 maggio 2023, memoria depositata il 14 ottobre 2024 e memoria depositata il 24 ottobre 2024) vista la manifesta infondatezza del ricorso.

11.1. Tutto il complesso argomentare dell’appellante si risolve nel contestare l’utilizzo di locali di pertinenza di una Parrocchia per la gestione, da parte di un soggetto privato, di un centro sociale per anziani.

11.2. Chàrisma è una cooperativa sociale. Gli Enti del Terzo Settore (ETS), diversi dalle imprese sociali incluse le cooperative sociali, esercitano in via esclusiva o principale una o più attività di interesse generale per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale. La nozione di imprenditore, come noto, è compatibile con l’assenza di scopo lucrativo. Secondo il consolidato

orientamento della Suprema Corte, per il riconoscimento della qualità di imprenditore commerciale non è essenziale lo scopo di lucro (c.d. lucro soggettivo) ma è sufficiente che l'attività esercitata sia obiettivamente economica, nel senso di proporzionalità tra costi e benefici (c.d. lucro oggettivo) (Cass. Civ.13 aprile 2017, n. 9567; Cass. Civ. 12 luglio 2016, n. 14250).

11.3. La distinzione tra lucro soggettivo e lucro oggettivo, su cui l'appellante insiste particolarmente, non rileva per la decisione della presente controversia che ha un oggetto ben delineato: si ribadisce, l'utilizzo dei locali di una Parrocchia.

11.4. Il regime dei beni degli enti ecclesiastici è contemplato nell'art. 831 c.c., il quale prevede che *“i beni degli enti ecclesiastici sono soggetti alle norme del presente codice, in quanto non è diversamente disposto dalle leggi speciali che li riguardano”*. È quindi affermata la soggezione alla disciplina comune, salvo non sia diversamente disposto, dei beni di proprietà di enti appartenenti a qualsiasi confessione religiosa, nonché di qualsiasi tipologia di beni, compresi gli immobili, in generale, e gli edifici adibiti al culto, in particolare.

11.5. Il comma 2 dell'art. 831 c.c. dispone che *“gli edifici destinati all'esercizio pubblico del culto cattolico, anche se appartengono a privati, non possono essere sottratti alla loro destinazione neppure per effetto di alienazione, fino a che la destinazione stessa non sia cessata in conformità delle leggi che li riguardano”*. Il secondo comma dunque, riguarda solo gli edifici adibiti all'esercizio pubblico del culto ed esclusivamente di quello cattolico, non estendendosi ad altre confessioni religiose. Per inciso, l'art. 15 della Legge 8 marzo 1989, n. 101 ha introdotto una disciplina identica in relazione agli edifici destinati all'esercizio pubblico del culto ebraico.

11.6. La *deputatio ad cultum* è un atto proprio dell'Autorità ecclesiastica. Vengono in rilievo i canoni n. 1205, 1206, 1207, 1208, 1214, 1215 e 1223 del libro quarto del Codice di Diritto Canonico dove è individuata la disciplina di riferimento (Consiglio di Stato, Sez. IV, 10 maggio 2005, n. 2234 e, più in generale, per determinare se un edificio sia destinato all'esercizio pubblico del culto cattolico e quindi sottoposto al regime speciale della *res sacra*, sulla necessità di fare riferimento al diritto canonico, Cass. civ., Sez. II, 15 febbraio 2024, n. 4207).

11.7. Qualora sia in discussione la legittimità da parte della Chiesa e degli enti ecclesiastici dell'uso *“iure privatorum”* di beni soggetti, ex art. 831 c.c. alle norme del codice civile - in quanto non diversamente disposto dalle leggi speciali che li riguardano - la Chiesa e le sue istituzioni sono tenute all'osservanza, al pari degli altri soggetti giuridici, delle norme di relazione e quindi alle limitazioni del diritto di proprietà (Cass. civ., Sez. II, 23 febbraio 2021, n. 4836). L'attività negoziale *“iure privatorum”* posta in essere dalla Chiesa cattolica e dagli enti ecclesiastici con riferimento a beni di loro proprietà rileva ai fini della validità ed efficacia dei contratti conclusi (Cass. civ., Sez. II, 25 febbraio 2019, n. 5415) validità ed efficacia che qui non viene in rilievo, se non al fine di valutare la conformità urbanistica dell'attività socio-assistenziale svolta rispetto all'autorizzazione accordata.

11.8. In data 1° agosto 2020 il [REDACTED] di Molfetta - Ruvo - Giovinazzo - [REDACTED], ha autorizzato la concessione in comodato dell'immobile sito in Molfetta con accesso dalla [REDACTED], *"al fine di destinarlo a centro diurno per anziani a scopo di integrazione per una più ampia attività pastorale"* (documento 3 produzioni in primo grado della controinteressata). È stata quindi richiesta autorizzazione al funzionamento per la tipologia di Servizio erogato: *"Centro Sociale Polivalente Per Anziani (art.106 Reg. R. n.4/2007)"*.

11.9. Il punto è che non sussiste alcun problema di compatibilità urbanistica dell'utilizzo di tale immobile per attività socio-assistenziale. Le opere di interesse generale costituiscono una categoria giuridica che comprende quegli impianti e attrezzature che, sebbene non destinati a scopi di stretta cura della p.a., siano idonei a soddisfare bisogni della collettività, ancorché realizzati e gestiti da soggetti privati, come, a titolo esemplificativo, una struttura sanitaria-assistenziale o un centro polifunzionale per lo sviluppo sociale, culturale ed assistenziale.

11.10. Il fatto che il [REDACTED] abbia autorizzato l'utilizzo di un immobile destinato al culto ad attività socio-assistenziale, è questione che inerisce i rapporti tra la Diocesi e il soggetto privato parte del contratto di comodato. Non si tratta, com'è evidente, di un mutamento di destinazione d'uso che si pone in contrasto con la pianificazione urbanistica. Il cambio di destinazione d'uso consiste nella modifica della finalità di utilizzo di un'unità immobiliare ed è urbanisticamente rilevante laddove si richieda il passaggio a una diversa categoria funzionale, nell'ambito di quanto disposto dall'art. 23-ter d.P.R. n. 380 del 2001. Il mutamento di destinazione d'uso rilevante è solo quello tra categorie urbanisticamente autonome, mentre all'interno della stessa categoria possono verificarsi solo mutamenti di fatto, non diversi regimi urbanistici (cfr. Consiglio di Stato sez. IV, 8 maggio 2024, n. 4133).

11.11. Il TAR ha colto pienamente i termini della questione laddove ha osservato che il deducente: a) *"sembra non distinguere tra la gratuità dei servizi resi e l'assenza dello scopo lucrativo"*;

b) fornisce un'interpretazione delle norme tecniche di attuazione che non ne coglie il senso.

11.12. Un passaggio della memoria depositata dalla Cooperativa Sociale Chàrisma è particolarmente significativo (e condivisibile). Vi si legge: *"il [REDACTED] è il solo soggetto che, come si è già detto, è competente a pronunciarsi sulla "cessione a terzi dell'uso o del godimento, a qualsiasi titolo, di immobili" della Chiesa, valutando la compatibilità di tale concessione con gli interessi e le attività della Parrocchia (IMA n. 66 della CEI del 1° settembre 2005). Sicché, a meno di non convertire il giudizio amministrativo in un giudizio canonico sulla legittimità dell'autorizzazione del [REDACTED] (su cui codesto Ecc.mo TAR sarebbe comunque privo di giurisdizione), l'autorizzazione del [REDACTED] non è sindacabile in questa sede"* (pagina 11).

11.13. La questione è che lo snodo logico imprescindibile di tutto il complesso argomentare dell'appellante è offerto dalla non condivisibile ricostruzione della

questione della legittimità dell'utilizzo dei locali parrocchiali. Smentita tale premessa, perde di consistenza l'intera prospettazione sottesa alla questione della autorizzazione del Centro sociale polivalente per anziani e, pertanto, la sentenza impugnata resiste saldamente alle critiche che le sono state rivolte.

11.14. Va ancora osservato che l'appellante dà ulteriore prova di una non corretta ricostruzione della legittimità dell'utilizzo dei locali parrocchiali alle pagine 2 e 3 della memoria depositata il 24 ottobre 2024, laddove insiste nel sollevare questioni eccentriche rispetto al perimetro della presente controversia (lo scopo mutualistico, la nozione di imprenditore, il lucro oggettivo).

11.15. Ugualmente inconferenti sono le argomentazioni contenute al punto 5.2. della citata memoria, rubricato *"Divieto di abuso dei locali parrocchiali"*. In particolare, a pagina 5 si legge: *"La Controinteressata omette, così come l'impugnata decisione, di confrontarsi con la normativa ecclesiale richiamata ed illustrata anche nell'atto di appello alle pagine 28, 29 e 30 la quale precisa in dettaglio quali siano i locali destinati al culto e le loro pertinenze, e sotto quali ristretti limiti essi possono essere distolti a beneficio di altre attività, ancorché con l'autorizzazione del [REDACTED] Ordinario diocesano, la quale non può essere concessa in violazione di tali limiti, dell'art. 831 c.c. e delle altre norme richiamate nell'atto di appello così come nel ricorso di primo grado"*.

11.16. Le questioni sollevate sono, anche questa volta, al di fuori del perimetro della controversia, dato che attengono alla validità del contratto di comodato stipulato tra le parti. L'amministrazione, una volta acclarata la disponibilità dei locali e la (evidente) compatibilità urbanistica dell'iniziativa, non può (né deve) esercitare un controllo sui poteri del [REDACTED]. È il Canone 1281 del Codice di Diritto Canonico a disciplinare gli atti di straordinaria amministrazione ed è sulla scorta di tale canone che il [REDACTED] ha rilasciato il nulla osta conformemente alle Norme diocesane per gli atti di amministrazione straordinaria. In base al Canone 1254, la Chiesa cattolica ha il diritto nativo, indipendentemente dal potere civile, di acquistare, possedere, amministrare ed alienare beni temporali per conseguire i fini che le sono propri. La valutazione circa la compatibilità tra l'uso pastorale dei beni e l'utilizzo da parte di terzi è riservata al [REDACTED] che, in base al Canone 1389 § 2, deve sanzionare con giusta pena il compimento o l'omissione illegittimi di atti di amministrazione, derivanti da negligenza colpevole e recanti danno alla parrocchia o a terzi.

12. Siccome l'appellante sostiene anche che la sentenza impugnata avrebbe omesso di pronunciarsi in ordine alle censure proposte, premono ulteriori considerazioni.

12.1. Nel processo amministrativo l'omessa pronuncia, da parte del giudice di primo grado, su censure e motivi di impugnazione costituisce tipico errore di diritto, deducibile in sede di appello sotto il profilo della violazione del disposto di cui all'art. 112 c.p.c., che è applicabile al processo amministrativo con il correttivo secondo il quale l'omessa pronuncia su un vizio del provvedimento impugnato deve essere accertata con riferimento alla motivazione della sentenza nel suo complesso, senza

privilegiare gli aspetti formali, cosicché essa può ritenersi sussistente soltanto nell'ipotesi in cui risulti non essere stato esaminato il punto controverso e non quando, al contrario, la decisione sul motivo d'impugnazione risulti implicitamente da un'affermazione decisoria di segno contrario ed incompatibile (*ex multis*, Consiglio di Stato sez. III, 1° giugno 2020, n. 3422); la decisione di segno contrario risulta dal compiuto esame delle censure che il TAR ha sicuramente effettuato nella motivazione della sentenza.

12.2. A integrare gli estremi del vizio di omessa pronuncia non basta la mancanza di un'espressa statuizione del giudice, ma è necessario che sia stato completamente omesso il provvedimento che si palesa indispensabile alla soluzione del caso concreto: ciò non si verifica quando la decisione adottata comporti la reiezione della pretesa fatta valere dalla parte, anche se manchi in proposito una specifica argomentazione, dovendo ravvisarsi una statuizione implicita di rigetto quando la pretesa avanzata col capo di domanda non espressamente esaminato risulti incompatibile con l'impostazione logico-giuridica della pronuncia (Consiglio di Stato sez. V, 25 marzo 2024, n. 2821).

12.3. Il TAR ha esaminato in modo approfondito tutte le censure e non vi è alcuna erroneità della sentenza impugnata, non potendosi ritenere erronea o carente una motivazione i cui argomenti giuridici sono sgraditi alla parte ricorrente. La mancanza di motivazione si caratterizza per la sua radicale carenza o per la sua inidoneità a rivelare la *ratio decidendi*, evenienza che qui non si ravvisa in alcun modo.

13. Per le ragioni sopra esposte l'appello va respinto e, per l'effetto, va confermata la sentenza impugnata.

14. Le spese seguono la soccombenza e vengono liquidate in dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge e, per l'effetto, conferma la sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia n. 244/2023.

Condanna l'appellante al pagamento delle spese del presente grado del giudizio, che liquida in € 4.000/00 (quattromila) oltre accessori e spese di legge in favore di Chàrisma Società Cooperativa Sociale Onlus.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 14 novembre 2024 con l'intervento dei magistrati:

████████████████████, Presidente

████████████████████, Consigliere

████████████████████, Consigliere

████████████████████, Consigliere

████████████████████, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE



IL PRESIDENTE



IL SEGRETARIO